

# DERECHO AL DESARROLLO SOSTENIBLE



Margarita Corvalán - Itá

# Pobreza y desigualdad

Domingo M. Rivarola \*

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)

*Paraguay ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. Una serie de estudios realizados en los dos últimos años, permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.*

## INTRODUCCIÓN

Un rasgo característico del largo ciclo autoritario fue el haber tratado de imponer una imagen del país caracterizada por su creciente estado de bienestar, equidad y una ordenada y pacífica convivencia social. En ese sentido, como acaeció en los años setenta, tal visión pareció estar ampliamente avalada por la realidad. Efectivamente, el excepcional flujo de recursos que se incorporó al país con relación a la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú, el vasto programa de colonización que llevó a ocupar las franjas agrícolas aún no explotadas del este y noreste, la avasallante irrupción de las empresas internacionales y transnacionales para el cultivo intensivo de la soja fueron, entre otros factores, los principales componentes del excepcional –aunque transitorio auge– de la economía paraguaya. La disponibilidad de esa masa de recursos terminó favoreciendo prácticamente a la totalidad de la población. Aún cuando la distribución de esa inmensa riqueza se dio de una manera extremadamente inequitativa, la sensación de “bienestar y progreso”, no solamente impidió que la sociedad pudiera visualizar lo superficial y efímero de dicho auge sino que permitió que el régimen pudiera seguir manteniendo su rígida e intolerante estructura autoritaria. Desaparecidas las condiciones que sirvieron de sustento a tan

\* Para la elaboración de este artículo se contó con la colaboración de la economista Laura Barrios.

excepcional coyuntura, el país real afloró de nuevo con sus limitaciones estructurales y con señales de una degradación social, política e institucional más profunda. De tan negativo legado, la presencia de un enorme contingente de pobres y una tendencia no contenida de empobrecimiento conforman uno de los desafíos más acuciantes que deberá afrontar la aún débil democracia paraguaya para encontrar bases más firmes para su sustentación.

En lo que sigue, se examinan algunas de las características más llamativas del fenómeno de la pobreza en el país.

## INCREMENTO DE LA POBREZA

¿Es que se habla más de la pobreza o simplemente se le está prestando una atención que no tuvo en el pasado? ¿Es sólo la posibilidad de visualizarla más fácilmente como efecto del funcionamiento de las libertades actualmente imperantes en el país? El análisis de la situación muestra que efectivamente el tema de la pobreza ocupa un lugar de creciente preferencia no solamente en el escenario académico, de las organizaciones no gubernamentales y de los mismos políticos y funcionarios gubernamentales. La preocupación por la pobreza, por una diversidad de motivos, suscita una amplia atención de las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo. Incluso una institución como el Banco Mundial<sup>1</sup>, tradicionalmente ajeno a este problema, ha venido tratando de ubicarse en la vanguardia de las organizaciones que pretenden contribuir de manera directa a la disminución de la pobreza. Por otra parte, sin que el hecho deje de tener relación con la disposición de las diferentes agencias internacionales, la atención que se viene prestando al problema de la pobreza en Paraguay es marcadamente ascendente. Un ejemplo de ello constituye el sinnúmero de estudios, cifras estadísticas, proyectos para su erradicación, etc., que han venido apareciendo especialmente durante la última década. Al punto que, el plan referido a la política social a ser priorizado durante los cien primeros días y que fuera elaborado por el gobierno que asumió el poder recientemente, ubica a la iniciativa de la lucha contra la pobreza como su máxima prioridad.

En lo referente al nivel cuantitativo de la pobreza y la tendencia de su crecimiento, las cifras que regularme vienen aportando las organizaciones internacionales especializadas no dejan duda sobre el ostensible agravamiento de la situación, aún cuando los promedios regionales consigan ocultar el deterioro que vienen experimentando determinados países de la región en lo que a la pobreza se refiere. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>2</sup>, en un documento dado a conocer hacía mediados de la década del noventa, destaca que a comienzos de ese periodo la mayoría de los países de América Latina presentaban niveles de pobreza de ese periodo muy superiores a las registradas a fines de los años setenta. Visto desde una

<sup>1</sup> Banco Mundial. Paraguay creando las condiciones para un crecimiento sustentable : Opciones de política para la nueva administración. Asunción: Banco Mundial. Junio 2003.

<sup>2</sup> CEPAL, Magnitud de la pobreza en América latina en los años ochenta. Santiago, Comisión Económica para América latina y el caribe (CEPAL) 1991

perspectiva más nacional, los datos aportados destacan que mientras en México y Venezuela la pobreza se incrementó, en Chile y Brasil su grado de incidencia disminuyó.

En lo que a Paraguay se refiere, el país se ubica en el grupo que ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. A más de una serie de estudios realizados en los dos últimos años, una creciente y actualizada disponibilidad de informaciones estadísticas permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.

### *La crisis económica*

El debate sobre la pobreza conlleva el análisis directo de las características y alcances del desenvolvimiento económico. Para algunos autores como Berry, el fracaso del sector rural en atenuar los niveles de pobreza deriva de una serie de factores entre los que cabe mencionar el bajo crecimiento agrícola y —tal como sostiene el analista citado— en “la ausencia de cualquier tendencia igualadora en la distribución o en la remediación de la pobreza”. En este orden, no cabe desconocer que desde los años cincuenta el patrón de crecimiento agrícola permitió un significativo crecimiento de la economía, en particular por el incremento de productividad alcanzado por la ocupación de nuevas tierras y por las exportaciones, en especial de la soja. Sin embargo, la pobreza no desapareció por el carácter excluyente de dicho modelo económico y porque a comienzos de los ochentas ya no quedaron tierras que ocupar. Otros autores como Morley y Vos<sup>3</sup> han señalado el carácter dualista del crecimiento paraguayo, es decir, con un sector y una economía agrícola empresarial eficiente y fuertemente capitalizada creciendo en las mejores condiciones y, por otro, el área campesina tradicional con bajos niveles de productividad y participación en el ingreso nacional. Según Morley y Vos, de persistir este modelo, aún con tasas de crecimiento de dos dígitos, podría darse una disminución de la pobreza en el curso de una generación.

El desempeño de la economía paraguaya actual no permite abrigar expectativas positivas para el futuro y en particular en la disminución de la pobreza. Teniendo en cuenta la evolución de la tasa promedio de crecimiento anual entre los años 1999 y 2002, se puede observar que ésta ha experimentado prácticamente un movimiento nulo y claramente recesivo, que se mantuvo en el periodo mencionado en el orden del 0,2% de promedio anual. Dicho crecimiento se halla muy por debajo del crecimiento estimado de la población, que para el mismo periodo fue del 2,6%. Esto implica un grave problema, ya que el crecimiento del producto debería incrementarse al doble del crecimiento poblacional, lo cual no sucede en nuestro caso, traduciéndose en un incremento de la cantidad de personas que se hallan en la pobreza total o extrema.

Entre otros factores que incidieron negativamente en el comportamiento de la economía paraguaya, se pueden mencionar los siguientes<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> Morley, Samuel; Vos, Rob. (1997) “Poverty and dualistic growth in Paraguay”. Paper prepared for the UNDP/IDB/CEPAL project on “Macroeconomic Policies, Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean”.

<sup>4</sup> Banco Central del Paraguay (BCP) (2003). Informe económico. Asunción.

- El comportamiento inestable del Índice de Precios al Consumidor (IPC), registró en el 2002 una inflación de 2 dígitos, la cual produjo el aumento generalizado de los precios y en consecuencia, afectó el poder adquisitivo de la población.
- La tendencia al alza del tipo de cambio en los últimos 2 años, generó una inestabilidad cambiaria que afectó el poder adquisitivo del consumidor al incrementarse el valor de aquellos productos importados que forman parte de su canasta de consumo.
- El incremento de la tasa de desempleo abierto del país en poco más de 3 puntos en el período 2001 - 2002, siendo el área urbana la más afectada, como consecuencia de los factores mencionados precedentemente. Esta situación se traduce en un incremento de la pobreza y de la desigualdad de la distribución de los ingresos.
- La reducción del PIB per cápita, en promedio cada año, en un -2,4%, alcanzando en el año 2002 el nivel más bajo de los últimos 20 años.

### MEDICIONES DE LA POBREZA EN PARAGUAY

Considerando los aspectos macroeconómicos mencionados en el punto anterior, se puede decir que éstos se traducen en el incremento de las personas que se hallan en situación de pobreza. En el presente análisis, se ha utilizado el documento realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) denominado "Pobreza Paraguay - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002".

Las proporciones de la población en situación de pobreza se han estimado utilizando el método de la **línea de pobreza**<sup>5</sup>, para lo cual se recurre al **costo de la canasta básica de consumo**<sup>6</sup>. En el siguiente cuadro, puede observarse el costo mensual por persona de una canasta básica de consumo.

CUADRO 1

PARAGUAY, valor mensual de la canasta básica de consumo (guaraníes de diciembre de 2002)

Canasta básica de consumo por persona			Tamaño familiar Nº de miembros	Canasta básica de consumo por hogar	
Dominio geográfico	Alimentaria (LP Extrema)	Total (LP Total)		Alimentaria (LP extrema)	Total (LP Total)
Asunción	142.308	321.229	4,22	600.534	1.355.573
Central urbano	140.717	317.998	4,61	648.024	1.464.431
Resto urbano	106.802	197.895	4,25	454.409	841.981
Rural	73.501	118.483	4,97	365.203	588.705
País	103.733	203.406	4,62	479.036	939.328

Fuente: DGEEC. EPH. (2002). Asunción.

Observaciones:

1) LP = Línea de pobreza.

2) Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una canasta básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

En este cuadro, se observa que el costo mensual *por persona* de la línea de pobreza extrema en Asunción es 1,9 veces más que en el área rural y 2,7 veces más en cuanto a la línea de pobreza total. Además, puede observarse que en promedio mensual *por hogar* la canasta básica de consumo alimentaria (LP extrema) es de 479.036 guaraníes, y la de la LP total es de 939.328 guaraníes de diciembre de 2002.

- De acuerdo a la EPH 2002, el 48,8% de la población total se encuentra en situación de pobreza debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el área rural, esta cifra se incrementa al 52,3% (ver cuadro 2)

CUADRO 2

PARAGUAY, población total y población pobre según área de residencia

Área de residencia	Población total	Población pobre	% población pobre
Total país	5.516.391	2.689.717	48,8%
Urbana	3.136.281	1.444.596	46,1%
Asunción	544.936	161.219	29,6%
Central urbano	1.267.266	739.830	58,4%
Resto urbano	1.324.079	543.547	41,3%
Rural	2.380.110	1.245.121	52,3%

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país: 1.444.596 personas, lo que constituye el 53,7% respecto al total de pobres; de la zona urbana, Central urbano concentra la mayor proporción (51% del total de pobres de la zona urbana). El 46,3% de los pobres vive en zonas rurales.

<sup>5</sup> La línea de pobreza define a la población pobre como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo (que es el conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana)

<sup>6</sup> La línea de pobreza considerada por la DGEEC ha sido construida estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos (según la cual el contenido calórico y proteico debe satisfacer los requerimientos nutricionales), para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta por otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de esta canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema, y la suma de ambas canastas línea de pobreza total

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- La pobreza en el área rural es más profunda. En el siguiente gráfico puede observarse que el ingreso promedio de los pobres del área rural sólo cubre el 51,3% de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción, cubre casi el 61%.

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En cuanto a la evolución de la pobreza total en Paraguay, la misma aumentó en el periodo comprendido entre 1995 - 2002 del 30,7% al 48,8%, respectivamente.

Fuente: DGEEC. 2002.

- Considerando el área de residencia, podemos ver que en las zonas urbanas, durante los 6 primeros períodos considerados (1994 al 2001), la cantidad de pobres se mantuvo en 25% como promedio; sin embargo, en el año 2002 casi llega a duplicarse dicha cifra, situándose en el 46,1%.

Fuente: DGEEC. 2002. Asunción.



- En lo que respecta al área rural, la pobreza ha ido creciendo paulatinamente, ya que del 37,2% observado en el año 1995, se incrementa al 52,3% en el año 2002.

Fuente: DGEEC. 2002. Asunción.

## LA POBREZA URBANA

Los datos más recientes muestran como uno de los hechos más llamativos del fenómeno de la pobreza en Paraguay, al aumento significativo que está alcanzando la pobreza urbana. En rigor, constituye un aspecto singular por cuanto tradicionalmente la visualización y tratamiento de la pobreza ha sido invariablemente relacionada con la pobreza rural. Así, que el término pobreza era de hecho equivalente a pobreza rural y, por consiguiente, las formas de encarar su superación quedaban por lo común reducidas a las características de la estructura agraria (tenencia de la tierra, infraestructura, nivel educativo, etc.), la comercialización de los productos agrícolas de renta, la expropiación experimentada por los pequeños productores por la vía del crédito informal o la misma política comercial del gobierno. Precisamente, una de las consecuencias directas del acelerado y explosivo crecimiento de la pobreza urbana es que, de hoy en más, el tema de la pobreza comienza a encuadrarse en el marco de la política económica y social global del país.

## LA REPRESENTACIÓN DE LOS POBRES

Otra característica novedosa relacionada con la pobreza en Paraguay es el fortalecimiento de la capacidad de representación que se ha venido dando durante la última década. De hecho, a más del cíclico recrudecimiento de la pobreza y de su misma

agudización, dos elementos han contribuido significativamente al surgimiento y paulatino fortalecimiento de nuevos actores que han ido sustituyendo los mecanismos y conductos tradicionales de atención a los pobres, sean rurales o urbanos. Uno de ellos es el contexto democrático que ha brindado un margen apreciable de garantía para la organización y el desarrollo de las actividades pertinentes por parte de los movimientos sociales que han asumido la defensa y la reivindicación de los derechos de estos sectores. El otro factor tiene que ver con una diferenciación creciente entre el accionar de los partidos políticos y la de estos nuevos movimientos.

En lo primero, resulta obvio que durante la égida dictatorial toda actividad que no estuviera demarcada en el marco de los intereses del régimen político imperante era calificada automáticamente de subversiva y por consiguiente, sometida a la acción directa de los mecanismos represivos que custodiaban la seguridad e intereses del sistema de dominación y de sus intereses personales y corporativos. En tal contexto, la población quedó escindida en dos grandes sectores: por un lado, quienes se adscribían al partido de gobierno buscando una salida a sus requerimientos más elementales por la vía clientelar y prebendaria y por otro, aquellos que debieron soportar los mayores riesgos y privaciones en el intento de forzar medidas públicas que pudieran favorecerlos.

Como es de suponer, en uno u otro caso los reclamos, reivindicaciones e incluso el logro de cierto margen de protección, en especial de quienes no se ubicaban en la esfera del régimen, involucraba a los partidos políticos. De esa manera, el problema de la pobreza quedó subsumido inexorablemente en el marco de los intereses políticos de las agrupaciones partidarias con todas las limitaciones que esto implicaba. El surgimiento y devastación de las Ligas Agrarias en los años sesenta constituye un ilustrativo ejemplo de las alternativas más extremas a las que podrían conducir algunas demandas sociales.

Con el inicio del proceso de democratización, los intereses estrictamente partidarios fueron demarcándose aceleradamente de aquellos que correspondían a grupos que respondían a reivindicaciones socio - económicos más específicos. En el área campesina, la aparición de una serie de movimientos reivindicativos marcó el comienzo de la búsqueda de una representación propia de estos sectores. La creciente capacidad de convocatoria, reflejada en las sucesivas marchas de reclamo al gobierno central ya promovida en los primeros años de la década del noventa, fueron indicios claros de formas más auténticas de representación de la población campesina más pobre. De igual manera, en las áreas urbanas emergieron movimientos reivindicativos con creciente fuerza organizativa y de movilización, como es el caso de los "sin techo" o incluso el localizado en el asentamiento *Marquetalia*.

Una y otra situación muestran la importancia del funcionamiento de un ordenamiento institucional que no obstaculice la libre manifestación de los diferentes sectores sociales que pugnan por reclamos de mejores condiciones de vida, equidad o seguridad jurídica. Asimismo, indica la positiva significación de escenarios de negociación en la medida en que estos movimientos reivindicativos puedan aislarse de los intereses ideológicos o partidarios. En cualquiera de las circunstancias, lo que se

infiere es que los partidos políticos han perdido el monopolio de la “representación” de los intereses populares tanto por el fortalecimiento de los movimientos sociales como por el continuo debilitamiento de su potencialidad prebendaria. Implica además que cada vez más deberán encararse con organizaciones que sí están representando en una forma más genuina los requerimientos de las poblaciones más carenciadas.

## CRECIMIENTO Y POBREZA

Una idea fuerza que tuvo una larga vigencia en el imaginario desarrollista nacional ha sido la de la directa relación entre crecimiento y bienestar social. Tal fue la prédica sostenida de la dictadura. El orden, destacaban por doquier, garantizaba el crecimiento económico y, tal logro, garantizaba el bienestar general. Incluso, un sector importante de la dirigencia política nacional que asumió la conducción del país con la democratización recogió —con matices propios— esta prédica. Primero debemos asegurar el crecimiento económico —sostuvo una de sus connotadas figuras— para luego distribuir la riqueza generada.

En el marco de dicho pensamiento, la política contra la pobreza quedó subsumida en la política económica, que de hecho en su mayor parte está destinada a lograr el crecimiento económico. Así, la manera de garantizar un mejoramiento de la calidad de vida de la población quedaba supeditada inexorablemente al cumplimiento de rígidas recetas tendientes a garantizar la estabilidad macroeconómica. Tal enfoque, incluso en los casos o situaciones en los que se consiguió realmente incrementar los márgenes de crecimiento económico, demostró ser falaz e incierto. El caso de Paraguay, que en los años setenta experimentó un ciclo de crecimiento sin igual en su historia, muestra el alcance real de tal premisa. Al agotarse el auge, emergió de nuevo el país real, con su secular estancamiento y su acentuada pobreza. Como lo han destacado varios autores en los últimos años, entre ellos Albert Berry que estudió a fondo las condiciones estructurales de la pobreza en el Paraguay, “...debe tenerse presente que la política de disminución de la pobreza no debe verse separadamente de la política de crecimiento”.

Varias iniciativas aparecidas últimamente parecen indicar que se está alcanzando en diferentes esferas una prometedora rectificación del paradigma marcadamente economicista. Una de ellas que conviene resaltar, por involucrar a sectores con amplia capacidad de decisión, es la que está contenida en el Plan de Política Social para los cien primeros días de gobierno. En su parte expositiva, el documento explicita la estrecha conexión que debe darse entre la política económica y la política social, destacando de manera especial que la lucha para contener la expansión de la pobreza debe partir de la misma política económica general. Es decir, no cabe ya aceptar una política económica —cualquiera sea su relevancia— que no esté estrechamente referida a una correspondiente política social.

Otra propuesta positiva del mencionado documento y que refleja este nuevo concepto es la relacionada con la integración del gabinete social, que a más de los ministros

del área social lo integra el Ministro de Hacienda. La finalidad resulta clara: frente a la tradicional *autoridad económica* constituir una equivalente *autoridad social*. El tiempo confirmará si se dará la necesaria decisión política para alterar intereses y estructuras sobre las que se sustentan las condiciones actuales, que mantienen y generan la pobreza.

## LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PARA COMBATIR LA POBREZA

Se presentan dos grandes desafíos con relación a la lucha contra la pobreza. Por un lado, el de la reducción de la población afectada por tal situación y que conforman un sector de la sociedad cuya marginalidad constituye por su duración una constante social de larga data; por otro, la de revertir una tendencia de expansión que está teniendo la pobreza en lo que transcurre de la última década. Obviamente, afrontar ambos desafíos supone la necesidad de diseñar políticas que apunten a cambios estructurales e igualmente a adoptar medidas de corto plazo que suponen una reorientación profunda de la orientación y la gestión del Estado.

En lo primero, es notorio que se trata de una cuestión de tal envergadura que requiere no solamente lograr un amplio consenso político nacional, lo cual no parece constituir una salida a lograrlo a corto plazo; en lo segundo, más viable, supone una racionalización en cuanto a la aplicación de los recursos que el Estado dispone para la política social y cuya gestión es hasta ahora ineficiente y poco clara. En esa tarea, es imprescindible la participación cada vez más plena y exigente de las organizaciones de la sociedad civil.

# Un año de intensa “descampesinización” por empobrecimiento

Gladys Fariña

Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)

*En el periodo relevado, desde el aparato de Estado hubo parálisis, corrupción y desde los campesinos, movilizaciones y más empobrecimiento. Las campesinas y campesinos paraguayos se están arrinconando en el departamento Central.*

## INTRODUCCIÓN

Si bien los compromisos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social<sup>1</sup> apuntan a lograr la seguridad alimentaria, promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, este fue un año más de retroceso en el área del desarrollo rural, acompañado de la inacción gubernamental en el primer semestre, profunda corrupción y falta de institucionalización desde los aparatos del Estado. Desde la sociedad civil rural y campesina fue un año de luchas sociales por reivindicaciones gremiales, la banca pública, contra el impuestazo y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros.

Una de las movilizaciones, importante por el impacto en los medios y el debate político, fue la realizada para oponerse a la privatización del servicio de agua potable, con el temor de hacer inaccesible este recurso para sectores rurales y urbanos pobres.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo<sup>2</sup> en su artículo 2 habla sobre el derecho y deber de los Estados de mejorar constantemente el bienestar de la población y hacer equitativa la distribución de los beneficios resultantes. Sin embargo, la inequidad

<sup>1</sup> Llevada a cabo en Copenhague en marzo de 1995.

<sup>2</sup> Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

en el acceso a los recursos como la tierra, servicios básicos y fundamentales como educación y salud, fue en aumento. La brecha entre ricos y pobres continúa creciendo tanto en el sector urbano como el rural y entre el sector rural y urbano también, con un desbalance en contra del sector rural.

El ingreso al sector agrícola de los sojeros brasileros, con su práctica de cultivo extensiva y agresiva con el medio ambiente, creó no pocas fricciones con organizaciones campesinas y campesinos de las zonas afectadas, que observan con preocupación la rápida penetración. Según informes recogidos, estarían en 8 de los 17 departamentos del país.

Las situaciones planteadas se desenvuelven en un contexto de atomización y pauperización de la pequeña finca campesina, por un lado, y de la acumulación (acaparamiento de tierras) muy rápida de la producción agrícola intensiva. “En una economía donde reina el capital especulador y se alimenta de la incertidumbre de los trabajadores, el consumo figura en primer lugar y la producción en segundo lugar”<sup>3</sup>.

Estudios realizados en diferentes momentos<sup>4</sup> planteaban que la soja solo podía cultivarse desde 30 hectáreas y más, porque recién allí lograba su punto de equilibrio (donde no se pierde ni se gana). No pocos campesinos, al ver el progreso de sus vecinos dedicándose a la soja, decidieron, con 10 hectáreas o menos, trabajar la soja, naturalmente con pérdidas. El hecho revela la inadecuada asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para educar y orientar en estas cuestiones.

La soja recién empezó a mejorar en el año 2002 por problemas climáticos en las zonas productoras del hemisferio norte y la caída del guaraní ante el dólar, lo que hace que los productores reciban mejores precios.

La falta de planes de desarrollo estatales es un tema pendiente. Con cada cambio de autoridades ministeriales se cambian planes, rubros y prioridades. La institucionalización es un punto crítico que debe ser asumido para que deje de tener impacto negativo su tarea en el ámbito rural.

Un repaso a los informes de años anteriores da cuenta que cuestiones planteadas en el año 1998 se encuentran aún sin tratamiento, paralizadas. Un ejemplo es la expropiación de la Compañía Industrial Paraguay Argentina Sociedad Anónima (CIPASA) que recién en este año se está moviendo el tema, pero envuelto en maniobras no claras y aparentemente dolosas contra el Estado. Lo cierto es que esta expropiación, hecha en 1995, tenía un precio de 55.000 guaraníes por hectárea. Y hoy llega a 1.300.000 guaraníes por hectárea. El mensaje para el público es que los campesinos son un dolor de cabeza para todo el país y están saliendo muy caros. El nuevo presidente de la República analizará si es justo pagar ese dinero.

Otro aspecto que muestra la poca movilidad o cambios en el sector es el esquema que pervive, desde tiempos de la colonia, del minifundio - latifundio ya sea ganadero, forestal o agrícola<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Galeano, Luis A. (2002) La sociedad dislocada. La crisis cultural de la sociedad paraguaya. Las causas de la crisis. Asunción. Paraguay.

<sup>4</sup> Centro de Estudios Regionales de Itapúa (CERI).

<sup>5</sup> Federico Barrios. La economía campesina paraguaya. Tipología y Propuesta de Política diferenciada. FAO. Gobierno de Italia. Asunción, Paraguay.

El fenómeno de la migración campo - ciudad es otro de los temas antiguos no resuelto. Las poblaciones rurales migran hacia el departamento Central principalmente y sin oportunidades de trabajo por el estancamiento económico persistente, solo les espera ocupaciones informales, mal remuneradas y muy pocas posibilidades de acceso a servicios básicos como viviendas dignas, educación, salud. Durante el periodo intercensal (1992 - 2002) la población urbana en el departamento Central tuvo un crecimiento del 68%. La migración tiene características de “expectativas o carencias de oportunidades laborales y razones familiares”.<sup>6</sup>

## EL PROBLEMA DE LA TIERRA

En el año 2002 hubo 28 conflictos de tierras, 16 ocupaciones, 14 desalojos y 163 detenciones<sup>7</sup>. Continúan sin solución viejos conflictos, resurgen otros que permanecían aletargados, y surgen nuevos por las intoxicaciones y el auge económico de la soja.

Al campesinado paraguayo se les dio anteriormente (década de 60 - 70) 20 hectáreas, luego 10 hectáreas (década de 80), y ahora quieren darle 7 hectáreas o menos, declaraba el responsable de la Secretaría Técnica de Planificación del gobierno anterior. Sin embargo en los años 50 - 60 a los migrantes extranjeros se les otorgó como base, 100 hectáreas, en la zona de más rendimiento de una de las regiones más ricas del país. La inequidad fue justificada con una idea preponderante en esa época “porque el campesino paraguayo no sabe trabajar”.

Resultados del Censo Rural realizado por el Instituto de Bienestar Rural (IBR)<sup>8</sup> señalan que el 19% de los lotes adjudicados por esta dependencia en los últimos años fueron comprados por terceros. El total son unos 35.576 lotes. Este censo abarcó colonias oficiales nuevas y antiguas de 14 departamentos del país, creadas entre 1990 y 2001, de las cuales 6.716 están ocupadas sin ningún trámite, lo que permite la venta de “derecheras”

Según datos proporcionados por la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República<sup>9</sup>, el 10% de la población rural tiene 66% de las tierras, mientras que en otro extremo, el 30% no posee tierras en absoluto, y otro 30% sólo posee el 7% del total de tierras.

Las Fuerzas Armadas (FFAA) cuentan con alrededor de 600.000 hectáreas en su poder en todo el territorio nacional<sup>10</sup>.

Por otro lado, datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), revelan que Paraguay, México y Chile son los países que presentan una concentración de las tierras productivas más elevada<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población. DGEEC Publicaciones.

<sup>7</sup> Informativo Campesino. Diciembre de 2002. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Informativo Campesino. Junio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

<sup>10</sup> Informativo Campesino. Julio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

<sup>11</sup> Informativo Campesino. Junio de 2003. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

Estos datos oficiales indican que la falta de estudios no es obstáculo a salvar para la implementación de proyectos y programas de desarrollo rural. La mayor dificultad se plantea con los asiduos cambios de autoridades, la priorización de intereses desiguales, la inacción ante la corrupción y la falta de mecanismos que posibiliten el acceso de la familia campesina a los derechos económicos y sociales. En este caso, a un recurso productivo como la tierra, base para el desarrollo.

Con relación al involucramiento del nuevo gobierno ante este tema, se destaca la aprobación en la Cámara de Senadores<sup>12</sup> de la ley por la cual se crea el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Pero el proyecto pasó volvió a Diputados para nuevo estudio debido a las modificaciones sufridas en 51 artículos.

## EL TEMA ALGODONERO

La Cámara del Algodón del Paraguay (CADELPA) indicó que las empresas no tienen dinero para aumentar la ayuda que están brindando a la campaña algodónera en cuanto a la provisión de insumos y por lo tanto exigieron que el Estado solucione ese problema<sup>13</sup>. El proyecto para crear el fondo algodónero con una quita a las exportaciones, presentado por el MAG para financiar las próximas zafas del cultivo, dio marcha atrás ante las presiones de CADELPA.

En la zafra de este año, 14 países proporcionaron ingresos directos y protección de precios directos a sus productos de algodón, el impacto de dichas medidas produjo la elevación de la producción mundial y la reducción de los precios internacionales. Además, el algodón tipo transgénico va en aumento y ya representa la tercera parte de la producción mundial<sup>14</sup>.

Los subsidios de Estados Unidos al sector algodónero han “hundido el mercado”, que alcanzó los precios más bajos en varios años<sup>15</sup>. En Paraguay la caída se aminoró y hubo relativamente un buen precio en comparación al año anterior (2001) por la caída de la moneda nacional, el guaraní, ante el dólar. Es una mejora interna por el cambio en la moneda, pero no indica más dólares ingresados al país por cada libra de algodón. El precio pagado por el algodón en finca fue de 1800 a 2500 guaraníes por kilo y el rinde por hectáreas es de 800 a 3.200 kilos, en el peor de los casos generó 1.440.000 guaraníes y en el mejor de los casos 8.000.000 guaraníes por hectárea.

De hecho esta situación se ve reflejada en el peso relativo que van teniendo los dos productos agrícolas más relevantes y su proyección para la siguiente zafra.

Soja _____	1.700.000 ha.
Algodón _____	250.000 ha.

<sup>12</sup> Informativo Campesino. noviembre de 2002. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

<sup>13</sup> El 23 de setiembre de 2003.

<sup>14</sup> Informativo Campesino. noviembre de 2002. Centro de Documentación y estudios (CDE). Asunción.

<sup>15</sup> Op. cit. 2002.



## AGROTÓXICOS: UN PELIGRO RECURRENTE

En esta zafra apareció nuevamente el uso de productos fosforados de la franja roja (de alta toxicidad). La campaña del algodón, llevada adelante por las autoridades del MAG, no ha logrado controlar el ataque de orugas; de este modo, “para vencer la alta resistencia de esta plaga, se utilizaron cantidades mucho mas altas de plaguicidas que las permitidas; lo que hace que haya más intoxicaciones humanas y de animales”, según explica el Ing. Walter Lezcano, Coordinador de la Escuela Agrícola del CECTEC. El uso masivo de plaguicidas en las grandes plantaciones de soja en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay, y en los últimos años en Caaguazú y Caazapá, —relacionado con la expansión de la agricultura a gran escala (soja)— ha provocado en este año intoxicaciones masivas de niños en los distritos de Itapúa, Alto Paraná y paralelamente en las zonas algodonerías.

## TRASGÉNICOS

La empresa Monsanto quiere cobrar los derechos de autor sobre la soja transgénica ingresada de contrabando en el país. Los directivos de la compañía de Estados Unidos se reunieron con agroexportadores de soja y con el actual ministro de Agricultura cuando todavía no había asumido el nuevo gobierno<sup>16</sup>, para manifestarles su intención de cobrar los royalties por las semillas de soja transgénica. Los sojeros pagarán el 13% sobre el valor de las exportaciones si se encuentran trazas de soja transgénica en sus embarques<sup>17</sup>.

## DEFICIENCIA DE CONTROL EN EL USO DE LOS CRÉDITOS

El Banco Nacional de Fomento (BNF) no ha tomado las medidas administrativas y contables adecuadas para identificar claramente la canalización, aplicación y recuperación del denominado préstamo chino de 395.000.000 de dólares, según la Contraloría General de la República (CGR)<sup>18</sup>.

## PUEDEN ENMARCARSE COMO UN AVANCE LAS ACCIONES DE LA CGR

La CGR emplató por 30 días a la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) para que informe y justifique el destino de 5 millones de dólares<sup>19</sup>.

La CGR denunció que las autoridades del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), ejercicio 2001, no realizaron un control adecuado de los créditos otorgados a instituciones financieras intermedias. En general, se detectó una pésima gestión del préstamo otorgado al Paraguay por el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Informativo Campesino. Diciembre de 2002. Centro de Documentación y estudios (CDE). Asunción.

<sup>17</sup> Quintín Riquelme, idem.

<sup>18</sup> Informativo Campesino, diciembre 2002.18 op. cit diciembre de 2002

La dirigencia de la MCNOC informó que varios proyectos campesinos van rumbo al fracaso porque no hay recursos para distribuir, por lo tanto no habrá continuidad de los trabajos iniciados. Decía el dirigente campesino Belarmino Balbuena que en el caso del IBR los desembolsos nunca pasan del 20% en el año.

## AGRICULTURA DE FRONTERA

El proyecto de “Ley de fronteras” presentado en el Parlamento desató grandes debates en los sectores afectados, pues estas zonas se consideran propicias para la instalación de empresas maquiladoras donde no regirán los derechos laborales de los trabajadores paraguayos, sino un régimen especial contenido en la ley de maquilas, similar a las de otros países del mundo.

La “Ley de fronteras” restringiría la actividad económica a los extranjeros en un radio de 50 hectáreas lindantes a la línea de frontera. La Alianza de Cámaras de Comercio Bilaterales, las Cámaras Paraguay - Americana, Paraguay - Mexicana, Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay y el Foro Brasil consideraron al proyecto como totalmente contraproducente para los esfuerzos realizados para captar inversiones <sup>21</sup>.

Belarmino Balbuena<sup>22</sup>, dirigente de la MCNOC, expresó que existe un permanente asedio de grandes empresas, especialmente brasileñas, que “arrasan” en la zona de frontera e inclusive llegan a otras zonas como el departamento de Caaguazú, trayendo su propia policía, usos, costumbres culturales y comercios en los que no permiten que trabajen paraguayos.

De aprobarse la ley, con la franja de seguridad podrían eliminarse un total de 1.215.000 hectáreas de soja en las zonas fronterizas. Inmigrantes brasileños afincados en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa se pronunciaron por el rechazo del proyecto de ley<sup>23</sup>. Las colonias japonesas solicitaron garantías para no abandonar el país, especialmente el rechazo a la “Ley de fronteras”. Reclamaron créditos para los agricultores paraguayos a fin de reducir la desigualdad social y económico<sup>24</sup>.

La Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) afirma que unos 400 mil brasileiros viven en el país, de los cuales solamente un poco más 15.000 personas han regularizado su tenencia de tierras<sup>25</sup>.

## EL CAPITAL SOCIAL

Según el análisis realizado en el Informe de Desarrollo Humano Paraguay 2003, donde hay menor desarrollo humano, local hay mayor porcentaje de población rural. Donde existe mayor desarrollo humano local, hay menor participación de las actividades agropecuarias.

<sup>19</sup> Op. cit., noviembre de 2002.

<sup>20</sup> Op. cit., febrero de 2003.

<sup>21</sup> Op. cit., enero de 2003.

<sup>22</sup> Op. cit., noviembre de 2002.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Op. cit., diciembre de 2002.

<sup>25</sup> Informativo Campesino, Op. cit. junio 2003.

La economía campesina está más extendida en los distritos de las categorías de desarrollo humano local más bajas, mientras que la agricultura empresarial sería dominante en las categorías de desarrollo humano local más altas.

En 1991 una finca representativa del grupo de distritos de alto desarrollo humano local<sup>26</sup> poseía aproximadamente 8 veces más capital por hectáreas, que una finca representativa del grupo de bajo desarrollo humano local; sin embargo estos indicadores no miden las condiciones externas a las familias. El informe señala sólo la acumulación de cada familia, ya sea en educación, salud, economía, sin tener en cuenta cómo las consigue y las condiciones y situaciones de los servicios del Estado que las proveen.

Análisis econométricos señalan que el nivel de ingresos es una variable importante al momento de explicar la probabilidad de que un campesino decida asociarse a una organización campesina y también hay una relación positiva entre el porcentaje de productores organizados y los niveles de desarrollo humano local.

Porcentaje de organización	Niveles de desarrollo humano local
12%	Bajo nivel
14%	Medio
20%	Alto

## MOVILIZACIONES DE PROTESTA DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR RURAL

El repaso a las acciones del año 2002, llevadas a cabo por organizaciones campesinas en la reclamo de derechos y reivindicaciones, arrojan el siguiente resultado según los temas más relevantes. De 49 acciones, aparecen en primer lugar: 16 contra las privatizaciones, 12 contra el impuestazo, 3 a favor de la banca pública, 2 por la veda forestal, 2 contra el gobernador departamento de Cordillera, 1 contra el ALCA, 1 por la destitución del presidente del Instituto Nacional del Indígena (INDI), 1 contra una acusación de secuestro a dirigentes sociales y 1 contra el terrorismo de Estado, 1 por el acceso a la tierra y apoyo a la producción, 1 por mejor salud y educación, 1 contra el contrabando de azúcar, 1 por la deuda impaga, 1 por promesas gubernamentales incumplidas, presupuesto justo y democrático, trasferencia de fondos de escuelas agrícolas, impuestazo y nuevamente ALCA. Seguidamente, algunas de las movilizaciones que tuvieron mayor impacto:

- *Privatización del servicio telefónico*

La creación de la Secretaría de la Reforma<sup>27</sup> sirvió para impulsar proyectos de privatizaciones en el país, entre sus metas se encontraban; la privatización de la telefónica estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO)

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas Desarrollo (PNUD) (2003). Informe de Desarrollo Humano en Paraguay 2003. PNUD. Asunción.

<sup>27</sup> Mediante Ley Nº 1.615 de noviembre de 2000.

aguas, Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA). Las dos empresas estuvieron envueltas en casos de corrupción, sobrefacturaciones, desvío de fondos, a la falta de transparencia, que volcaban a la opinión pública a favor de la privatización. Sin embargo, una movilización de organizaciones populares urbanas y campesinas, con apoyo de sectores políticos, logró trabar sine die el proyecto de privatización. Otras de las reivindicaciones de esta movilización fue evitar la privatización de la banca pública.

- *Privatización de la banca pública*

El primer paso de la privatización de la banca pública manejada por el equipo de gobierno de González Macchi fue separar la cartera morosa de la cartera los que pagan regularmente, “para separar cerezas de cremas”<sup>28</sup>, es decir los consumidores rentables de los no rentables, hecho que redundaría en mayor atractivo para vender las “carteras regulares”. Las organizaciones populares urbanas y las campesinas se opusieron a esta medida por considerar muy peligrosa la consecuencia de privatizar la deuda y el crédito (cambio de reglas públicas a privadas, condiciones más duras, conflictos judiciales, desalojos y sobre todo el desentendimiento del Estado de su obligación de establecer medidas que superen las desigualdades).

Por otro lado, las instituciones de crédito al sector rural estaban en la mira del proyecto de privatizaciones: el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Banco Nacional de Fomento (BNF), Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo Ganadero.

La Mesa de Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas inició un estudio para un proyecto alternativo de banca pública para el sector rural, posteriormente invitaron a una mesa de diálogo - trabajo a otras organizaciones como la CAP (Coordinadora Agrícola del Paraguay), la Organización Nacional Campesina (ONAC), Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), y varias ONGs dedicadas a la promoción y el desarrollo rural, para tratar participativamente el proyecto alternativo.

La Federación Nacional Campesina (FNC)<sup>29</sup>, también presentó al Senado sus lineamientos sobre la banca pública. El tema de la banca pública es una reivindicación histórica de esta organización.

- *Descentralización del servicio de aguas*

Un proyecto de ley sobre “descentralización del agua” que cuenta con la sanción en Cámara de Senadores también fue muy criticado y discutido. Actualmente espera la aprobación o el veto del Ejecutivo. De aprobarse esta ley los municipios o las gobernaciones tendrán la titularidad del servicio y con ello la facultad de concesionar o no a una empresa privada (Diario Noticias, 24 de octubre de 2003).

- *Promesas incumplidas*

La Federación Nacional Campesina (FNC) denunció y cuestionó al gobierno sus promesas no cumplidas a los asentamientos rurales viejos y nuevos, que se

<sup>28</sup> Social Wtch. 2003 IDEM

<sup>29</sup> Según Quintín Riquelme, del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

encuentran sin apoyo. “El gobierno realizó muchas promesas y no las cumplió en su gran mayoría”<sup>30</sup>.

La FNC en numerosas movilizaciones y declaraciones públicas abogó por la reactivación productiva. Los ejes principales de esta propuesta son: reactivación productiva del algodón, reactivación industrial del algodón, (procesar la materia prima que hoy se exporta), fortalecimiento de la banca pública (para asegurar que los créditos al sector productivo con bajos intereses lleguen a los productores minifundarios). El gobierno ha respondido con la indiferencia a estas propuestas<sup>31</sup>.

## LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES RURALES

Los niveles de Desarrollo Humano más bajos en los diferentes municipios del país se encuentran entre los campesinos, pero entre las fincas rurales más productivas hay una leve asociación positiva entre alto desarrollo humano en fincas lideradas por mujeres jefas de hogar<sup>32</sup>.

Las acciones de la CONAMURI no se visibilizaron este año al estar insertas en las acciones de las organizaciones campesinas. Las organizaciones de mujeres casi son invisibles en las movilizaciones.

La novedad de CONAMURI es que nuclea a mujeres rurales e indígenas. “Se aceptan y visibilizan mutuamente, y realizan acciones que tienen que ver con el cuidado de la vida”, expresó una simpatizante. La regional de esta organización en Itapúa realizó una manifestación por la vida y contra los agrotóxicos; en Alto Paraná, en asociación con la organización campesina, hicieron una toma de tierras de sojeros para evitar ser rociados con plaguicidas; en Caaguazú, realizan el seguimiento al uso de los agrotóxicos.

En cuanto a sus proyectos productivos, según Magiorina Balbuena, lideresa de dicha organización, de un convenio de 500.000 dólares otorgado, se les recortó a 250.000 dólares, pese a ello, continúan con los proyectos productivos

## RECOMENDACIONES

- Seguimiento a los cambios introducidos en el proyecto del INDERT, especialmente a las modificaciones y lo que implican.
- Instalar en la agenda de discusión de los movimientos sociales urbanos y campesinos y en la opinión pública el modelo de desarrollo rural a impulsar.
- Vigilancia campesina en alianza con los movimientos urbanos sobre el tema de las patentes y de los derechos de autor internacionales y su repercusión en el

<sup>30</sup> Op. cit., diciembre de 2002.

<sup>31</sup> Op. cit., marzo de 2003.

<sup>32</sup> PNUD. Op. cit.

tema de los royalties a pagar por las semillas, que introduce una nueva forma de dependencia y colonialismo

- Una estrategia de alianza de sectores rurales con otros solidarios para luchar contra la corrupción de las instituciones gubernamentales relacionadas con el sector rural.

### **Desafíos para las organizaciones campesinas y rurales, las ONG's del sector rural y el nuevo gobierno**

- Campaña por el acceso a la tierra
- Promover políticas que permitan el usufructo de los derechos de las personas del sector rural: comunicación, electricidad para el desarrollo, caminos, comercialización, educación y capacitación
- Se debe promover la expansión de la educación formal de las mujeres con enfoque de género y productivo porque actúa positivamente sobre el desarrollo humano de las familias.
- Mayor capacitación en gerenciamiento de finca a mujeres cabeza de familias rurales para mejorar la franja de las de menor desarrollo humano.
- Promover asentamientos asociativos por el capital social que genera la pertenencia a organizaciones y el mayor nivel de desarrollo humano que pueden alcanzar.
- Promover la participación de las organizaciones de base rurales en el diseño e implementación de los planes de desarrollo.